

K NĚKTERÝM PROBLÉMŮM APLIKACE READMISNÍCH DOHOD A NAŘÍZENÍ DUBLIN II VZTAH MEZINÁRODNÍHO A KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA V OBLASTI AZYLOVÉ POLITIKY

BOHUMIL HNÍDEK
ANDREA CELÁ

I. ÚVOD DO PROBLÉMU

Ke dni 1. května 2004 se pro Českou republiku stalo přímo účinné a bezprostředně použitelné Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 stanovující kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států státním příslušníkem třetího státu ze dne 18. února 2003 (dále jen „Nařízení Dublin II“).¹ Účelem Nařízení Dublin II je určit členský stát EU, Norsko nebo Island odpovědný za posouzení žádosti o udělení azylu (mezinárodní ochrany) podané na území kteréhokoli z členských států, Norska a Islandu.² Odpovědnému členskému státu z takto nastaveného systému vyplývá povinnost převzít (za podmínek stanovených v člancích 17 až 19 Nařízení Dublin II) či přijmout zpět (za podmínek stanovených v článku 20 Nařízení Dublin II) žadatele o azyl na své území a meritorně posoudit jeho žádost o udělení azylu (pokud tak již nebylo učiněno) a v případě jejího zamítnutí přijmout taková opatření, aby neúspěšný žadatel o udělení azylu opustil území členských států. Téhož dne se tak Česká republika dostala do situace, kdy do vzájemného přebírání státních příslušníků třetích států na společných státních hranicích se sousedními členskými státy EU, do 1. května 2004 upravovaného pouze readmisními dohodami, vstoupila za předpokladu, že cizinec ze třetího státu požádal na území některého členského státu EU o udělení azylu (mezinárodní ochrany), úprava další, tedy již zmiňované Nařízení Dublin II. V některých případech jsou totiž naplněny předpoklady aplikace jak Nařízení Dublin II, tak readmisních dohod současně.

¹ CELEX 32003R0343

² Pro účely tohoto článku bude používán pojem „členský stát“ ve významu členských států EU, Norska a Islandu, byť Norsko a Island členskými státy EU nejsou. Oba zmíněné státy však participují na tzv. dublinském systému na základě zvláštní Smlouvy mezi Evropským společenstvím a Islandskou republikou a Norským královstvím o kritériích a mechanismech pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v členském státě nebo na Islandu či v Norsku ze dne 19. ledna 2001. Zde je také na místě zmínit, že podle sdělení švýcarského zástupce se statutem pozorovatele na jednáních *Dublin II Experts Committee* v Bruselu bude Švýcarsko a Lichtenštejnsko aplikovat jak tzv. dublinský systém (Nařízení Dublin II a související právní předpisy), tak i Schengenské dohody od 1. listopadu 2008 na základě obdobné smlouvy.

Readmisní dohody České republiky se sousedními státy mimo jiné obsahují závazek obou smluvních stran převzít státního občana třetího státu nebo osobu bez státní příslušnosti, který nesplňuje nebo již přestal splňovat podmínky pro vstup a pobyt na území žádajícího státu, když je současně prokázáno, že na jeho území vstoupil z území druhé smluvní strany (např. čl. 5 Dohody mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o předávání a přebírání osob s neoprávněným pobytem (readmisní dohoda) ze dne 12. listopadu 2004). Pokud tedy příslušník třetího státu (státu, který není členským státem EU) je nebo byl (srov. čl. 16 odst. 1 písm. e) Nařízení Dublin II) současně v postavení žadatele o udělení azylu na území kteréhokoli členského státu a neoprávněně vstoupí z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany, dostává se úprava obsažená v readmisních dohodách s úpravou obsaženou v Nařízení Dublin II do faktické kolize.

Pro určení právního předpisu, podle kterého budou příslušné orgány členských států v naznačených případech postupovat, je tak nezbytné nejprve analyzovat právní povahu Nařízení Dublin II a readmisních dohod. Ve vztahu k České republice se totiž v aplikační praxi ze strany sousedních členských států objevily a dlužno říci, že stále objevují, postupy, které nejsou jednotné a podle názoru autorů se více či méně nevypořádaly se základní otázkou právní povahy obou předpisů, na kterou navazuje právě otázka aplikační praxe. Jinými slovy, mohou příslušné orgány členských států v případech faktické kolize obou úprav použít obě současně a pokud ano, v jakém pořadí, nebo je možné postupovat pouze podle jedné z nich? V takovém případě podle které?

II. PRÁVNÍ POVAHA NAŘÍZENÍ DUBLIN II A READMISNÍCH DOHOD

Pokud jde o právní povahu Nařízení Dublin II, jedná se o jednostranný právní akt mezinárodní organizace (Evropského společenství), který je ve smyslu čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství pro členské státy bezprostředně závazný v celém rozsahu a přímo použitelný.³ Jednostranné právní akty mezinárodních organizací narozdíl od jednostranných aktů států⁴ nejsou považovány za samostatný pramen mezinárodního práva.⁵ Důvodem je skutečnost, že svou platnost odvozují od mezinárodní smlouvy, jíž byla organizace založena, byť mají v některých případech podobu závazné právní normy. Takovým případem jsou i nařízení ES. Nařízení odvozuje svou platnost a závaznost od Smlouvy o založení Evropského společenství. V případě rozporu s vnitrostátním právním řádem jednotlivých členských států se tak použije norma komunitárního práva.⁶ Pro Českou republiku závaznost Nařízení Dublin II vyplývá ze Smlouvy o přistoupení České republiky k EU, resp.

³ Zásada bezprostřední použitelnosti komunitárního práva.

⁴ Přestože čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora OSN nezahrnuje jednostranné právní akty států mezi prameny mezinárodního práva, sám Mezinárodní soudní dvůr OSN ve věci Jaderných pokusů (1974) judikoval, že jednostranný právní akt státu se může stát pramenem práv a povinností podle mezinárodního práva, pokud splňuje tyto náležitosti: musí být učiněn veřejně a musí být patrná vůle státu být jím vázán.

⁵ Viz. Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, MU a Doplněk, Brno, 1997, str. 141.

⁶ Zásada přednosti komunitárního práva.

z čl. 2 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky a o úpravách smluv na nichž je založená Evropská unie, který je nedílnou součástí této smlouvy, která je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky. Vedle toho závaznost nařízení jakož i komunitárního práva obecně vyplývá rovněž z čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky.⁷

Právní povaha readmisních dohod je odlišná. Readmisní dohody jsou mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) Úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (Vídeňská úmluva).⁸ Je otázkou, zda do českého právního řádu jsou readmisní dohody inkorporovány v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky. S výjimkami nově sjednaných readmisních dohod existuje nezanedbatelný počet readmisních dohod uzavřených před účinností ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Vzniká tak otázka, zda se v případě těchto dříve uzavřených readmisních dohod jedná o mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy, které jsou inkorporovány do českého právního řádu a mají přednost před zákonem, nebo je jejich vnitrostátní účinek založen pouze odkazem v zákoně nebo dokonce při absenci odkazu v zákoně neexistují jako součást vnitrostátního právního řádu, ale pouze jako mezinárodní závazek. Režimu čl. 10 Ústavy v platném znění podléhají mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a které byly řádně vyhlášeny. Všechny dříve uzavřené readmisní dohody byly uzavřeny pouze jako vládní smlouvy, přičemž readmisní dohoda s Polskou republikou dokonce nebyla ani publikována ve sbírce zákonů, příp. ve sbírce mezinárodních smluv.⁹ Uvedené skutečnosti by nasvědčovaly spíše tomu, že readmisní dohody jsou platné pouze jako mezinárodní závazek České republiky. Tedy měly by být pouze jakýmsi pokynem adresovaným státním orgánům jakým způsobem postupovat při plnění svých úkolů, aby jejich činnost nezavdala vznik mezinárodní odpovědnosti České republiky za porušení mezinárodního práva.

Inkorporace readmisních dohod do českého právního řádu odkazem je sporná. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v § 129 upravuje možnost zajistit cizince do zařízení pro zajištění cizinců za účelem předání podle mezinárodní dohody. Avšak v takovém případě je postup podle mezinárodní smlouvy pouze důvodem pro přijetí opatření vůči cizinci. Samotná ustanovení smlouvy se v daném případě nepoužijí. Nelze v takovém případě říci, že se mezinárodní smlouva aplikuje namísto zákona. Navíc toto by ani vzhledem k právní povaze dřívějších readmisních dohod nebylo možné. Jedná se o vládní smlouvy a je tedy nepřipustné, aby byly použity přednostně před zákonem. Oprávněn schvalovat a měnit zákony je v České republice toliko Parlament.¹⁰ Do budoucna by podobným problémům mělo být zamezeno tím, že všechny nově uzavřené readmisní dohody¹¹

⁷ Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

⁸ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.

⁹ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o předávání osob na společných státních hranicích ze dne 10. 5. 1993.

¹⁰ Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, MU a Doplněk, 2000, Brno, str. 75.

¹¹ Např. v současnosti platná Dohoda mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o předávání a přebírání osob s neoprávněným pobytem (readmisní dohoda) ze dne 12. listopadu 2004.

budou podléhat režimu čl. 10 Ústavy České republiky, neboť ve smyslu čl. 49 písm. a) Ústavy České republiky je k ratifikaci mezinárodních smluv upravujících práva a povinnosti osob třeba souhlasu obou komor Parlamentu.

III. VZTAH MEZINÁRODNÍHO A KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA V OBLASTI AZYLOVÉ POLITIKY

Pro vyřešení popsaného problému je tak nezbytné určit vztah mezinárodního a komunitárního práva v předmětné oblasti. Pokud se jedná o readmisní dohody a Nařízení Dublin II, jde o dvě na sobě nezávislé úpravy. Samostatnost právního řádu ES ve vztahu k mezinárodnímu i vnitrostátnímu právu konstatoval mj. Soudní dvůr Evropských společenství: „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily – byť v omezených oblastech – svá suverénní práva, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci.“ (26/62 *Van Gend en Loos*).¹² O několik měsíců později Soudní dvůr Evropských společenství konstatoval, že na rozdíl od obvyklých mezinárodních smluv vytvořila Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství vlastní právní řád, který se stal nabytím účinnosti této Smlouvy integrální částí právních systémů členských států, jež jsou jejich soudy vázány aplikovat. Právo Evropského společenství pochází z autonomního pramene – ze Smlouvy, nemůže tedy z důvodu své zvláštní originální povahy být narušeno jakoukoli vnitrostátní normou, aniž by ztratilo svoji komunitární povahu a aniž by byl zpochybněn právní základ Evropského společenství samého (6/64 *Costa*). V průběhu sedmnácti měsíců, které oba rozsudky od sebe dělí, přestal tedy být pro Soudní dvůr Evropských společenství komunitární právní řád druhem mezinárodního práva, ale stal se novým právním řádem, který pochází z autonomního pramene, jímž je Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství.¹³

Konstatovat přednost komunitárního práva před mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, pouhým odkazem na Smlouvu o přistoupení České republiky k EU a argumentací, že jako pozdější smluvní dokument má přednost před mezinárodními smlouvami uzavřenými před vstupem České republiky do EU s jinými členskými státy, podle názorů autorů nelze. Je totiž přinejmenším sporné, zda se jedná o smluvní úpravy téhož předmětu. Jak bylo uvedeno výše, do faktické kolize se obě úpravy dostanou pouze v případě, kdy příslušník třetího státu neoprávněně vstoupí z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany readmisní dohody a je, nebo byl, současně v postavení žadatele o udělení azylu (mezinárodní ochrany) na území některého členského státu EU.

Soudní dvůr Evropských společenství se k otázce vztahu mezinárodního a komunitárního práva opakovaně vyslovil a ve vztazích mezi členskými státy jednoznačně konstatoval přednost komunitárního práva před odchýlnou úpravou v mezinárodních

¹² Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: *Evropské právo*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1999, str. 197.

¹³ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: *Evropské právo*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1999, str. 197.

smlouvách, pokud tím nejsou dotčeny závazky vůči třetím státům.¹⁴ Dlužno podotknout, že uvedené rozsudky se netýkaly přímo úpravy azylové politiky. Soudní dvůr Evropských společenství, pokud jde o oblast hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství (víza, azyl, imigrace a ostatní politiky vztahující se k volnému pohybu osob), dosud v naznačených souvislostech judikoval pouze jednou,¹⁵ aniž by se však vyjádřil ke vztahu mezinárodního práva a práva komunitárního. Podle názoru autorů však lze jeho dosavadní judikaturu ve věci vztahu mezinárodního a komunitárního práva použít *per analogiam* i na oblast azylu uvedenou ve zmiňované hlavě IV Smlouvy o založení ES.

Z tohoto vyplývají dva základní závěry: (1) Readmisní dohody České republiky se sousedními členskými státy jako mezinárodní smlouvy nelze ve vzájemných vztazích ČR a členských států aplikovat tak, aby bránily efektivní aplikaci Nařízení Dublin II, resp. aby jejich aplikace vedla k jinému výsledku, než které předpokládá Nařízení Dublin II; (2) pokud by jejich aplikace vedla k postupu, který by byl v rozporu s Nařízením Dublin II, nelze readmisní dohody uplatnit. Neznamená to však, že by readmisní dohody pozbyly platnosti, neboť v případě komunitárního a mezinárodního práva se jedná o dva samostatné právní systémy, jak již bylo konstatováno výše.

Vedle toho by ani případné uzavření nových readmisních dohod mezi Českou republikou a jinými členskými státy neznamenalo zneplatnění principu přednosti komunitárního práva, principu opakovaně potvrzovaného Soudním dvorem Evropských společenství. Ve vztahu mezi nově uzavřenou readmisní dohodou mezi členskými státy a Nařízením Dublin II se nebude aplikovat zásada *lex posterior derogat legi priori*, protože členské státy nemohou aplikovat odchylnou dvoustrannou smluvní úpravu v oblastech, kde byla pravomoc přenesena na Společenství.

Nařízení Dublin II se tedy aplikuje vždy tehdy, když je na území členských států (na území jakéhokoli z nich) podána žádost o udělení azylu (mezinárodní ochrany) státním příslušníkem třetího státu, tedy ne-členského státu (čl. 4 odst. 1 Nařízení Dublin II). Ve vztahu dvou členských států se tedy aplikuje Nařízení Dublin II bez ohledu na to, zda se jedná o smluvní strany platné readmisní dohody, podle které by bylo lze v případě neexistence Nařízení Dublin II možné postupovat.

Ze shora uvedeného vyplývají pro dva dotčené členské státy (smluvní strany readmisní dohody) opět dvě zásady: (1) V případě, že cizinec z ne-členského státu požádá o azyl (mezinárodní ochranu) alespoň v jednom z členských států, přičemž nemusí jít o smluvní státy readmisní dohody, vždy se bude postupovat podle Nařízení Dublin II. Readmisní dohoda se tedy v takovém případě aplikovat nebude. (2) Pokud příslušník třetího státu (státu, který není členským státem EU) nebyl a není v postavení žadatele o udělení azylu (mezinárodní ochrany) na území kteréhokoli členského státu, a neoprávněně vstoupil z území jedné smluvní strany readmisní dohody na území druhé smluvní strany, bude se aplikovat readmisní dohoda.

¹⁴ Srov. rozsudky v právních věcech 10/61 Komise v. Itálie ze dne 27. února 1962; 286/86 Ministère public v. Gerard Deserbais ze dne 22. září 1988; a rozsudek ve spojených věcech C-241/91 a C-242/91 Radio Telefís Éireann (RTE) and Independent Television Publications Ltd. (ITP) v. Komise ze dne 6. dubna 1995, ECR str. I-0743, bod 84.

¹⁵ Rozsudek v právní věci C-540/03 Evropský parlament v. Rada Evropské unie z 27. června 2006.

Postoj některých s Českou republikou sousedících členských států je v předmětné otázce mnohdy rozdílný, odlišnosti lze v tomto směru spatřit i v postupu jednotlivých orgánů stejného členského státu příslušných k aplikaci dotčených právních předpisů. Přesto je přesvědčení autorů o správnosti výše uvedených závěrů v této otázce velmi silné. Toto přesvědčení ostatně podporuje i současná praxe České republiky, která při vyjednávání nových readmisních smluv (např. té se Švýcarskem) a správních ujednání podle čl. 23 Nařízení Dublin II¹⁶ činí součástí textu těchto smluv i tzv. Dublinskou klauzuli.¹⁷ Nejen proto by tak uvítali, kdyby se v budoucnu Soudní dvůr Evropských společenství k věci vyjádřil.

¹⁶ Správní ujednání mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Spolkovým ministerstvem vnitra Rakouské republiky o praktických způsobech provádění nařízení Rady (ES) č. 343 z de 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 61/2006 Sb. m. s.)

¹⁷ Čl. 9: „Z důvodu právní jistoty smluvní strany prohlašují, že Nařízení se aplikuje přednostně před mezinárodní smlouvou, která upravuje předávání a přebírání osob neoprávněně pobývajících na území států jedné ze smluvních stran. V takovém případě je postupováno vždy podle Nařízení.“